

# Store nok sammen?

Utredning om samarbeidet i Kongsbergregionen



## Store nok sammen? Utredning om samarbeidet i Kongsbergregionen

### Dato

10.09.2018

### Oppdragsgiver

Kongsbergregionen

### Prosjektleder

Bjørn Brastad

### Prosjektteam

Jon P. Knudsen, Vegard Solhjem Knutsen

### Om Oxford Research

**Knowledge for a better society**

Oxford Research er et nordisk analyseselskap. Vi dokumenterer og utvikler kunnskap gjennom analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger.

Vi kombinerer vitenskapelige arbeidsmetoder med kreativ idéutvikling for å tilføre våre kunder ny kunnskap. Vårt spesialfelt er analyser og evalueringer innen nærings- og regionalutvikling, forskning og utdanning samt velferds- og utdanningspolitikk.

Oxford Research ble grunnlagt i 1995 og har selskaper i Norge, Danmark, Sverige og Finland. Oxford Research er en del av Oxford-gruppen og retter sitt arbeid mot det nordiske og det europeiske markedet.

Oxford Research AS  
Østre Strandgate 1  
4610 Kristiansand  
Norge  
(+47) 40 00 57 93  
post@oxford.no  
www.oxford.no

## Innhold

<b>1.</b>	<b>Bakgrunn og problemstillinger</b>	<b>1</b>
1.1	Kort om Kongsbergregionen	1
1.2	Utredningens problemstillinger	2
<b>2.</b>	<b>Hvordan kan regionreformen påvirke regionsamarbeidet?</b>	<b>3</b>
2.1	Større strategisk handlingsrom	3
2.2	Kongsbergregionen og forholdet til to store fylker	4
2.3	Mer kake til fordeling?	5
2.4	Samarbeidet mellom fylke og region/kommune	6
<b>3.</b>	<b>Posisjonering regionalt og nasjonalt</b>	<b>7</b>
3.1	Kommune- og regionreformen – nye relative styrkeforhold	7
3.2	Styrking av samarbeidet med utgangspunkt i dagens kommuner	8
3.3	Styrking av samarbeidet gjennom å bli flere	9
3.4	Styrking av samarbeidet gjennom strategisk samarbeid med andre	10
3.5	Kommuneblokk og muligheter	11
<b>4.</b>	<b>Oppsummerende vurdering</b>	<b>13</b>

# 1. Bakgrunn og problemstillinger

## 1.1 Kort om Kongsbergregionen

Samarbeidet i Kongsbergregionen ble formelt etablert i 2005. De samarbeidende kommunene er Rølg, Nore og Uvdal, Kongsberg, Flesberg, Hjartdal, Notodden og Tinn. I paragraf 2 i vedtektene påpekes det at formålet med regionrådet er å<sup>1</sup>:

- Være et samarbeids- og interesseorgan for de deltagende kommunene
- Arbeide for utvikling av regionen gjennom større grad av forpliktende samarbeid
- Ivareta interessene til regionen overfor fylket, stat og andre organer på regions-, fylkes- og riksplan
- Profilere regionen som et attraktivt boområde, arbeidsmarked og opplevelsesregion
- Arbeide for samordning og effektivisering av den kommunale tjenesteproduksjonen i regionen
- Utarbeide forslag til strategier for utvikling av regionen der regionen skaper verdier i samspillet teknologi – natur – kultur.

Arbeidet i regionen bygger i dag på to strategier; Kongsbergregionens strategiplan 2010–2021 og Kongsbergregionens digitaliseringsstrategi 2015–2018. I den eksisterende strategiplanen trekkes det fram at følgende innsatsområder prioriteres:

- Tilrettelegging for næringsutvikling og arbeidsplasser
- Kommunikasjon/infrastruktur, samferdsel
- Steds- og områdeutvikling
- Kunnskapsutvikling
- Tjenesteutvikling

I digitaliseringsarbeidet er det ni satsingsområder som har vært prioritert:

- Digital dialog
- Strategisk ledelse og IKT
- Kompetanse
- Arkiv og dokumenthåndtering
- Personvern, taushetsplikt og informasjonssikkerhet
- Arkitektur og standardisering
- Helse og velferd
- Oppvekst og utdanning

---

<sup>1</sup> <http://www.kongsbergregionen.no/content/download/652/2895/file/Vedtekter%20Kongsbergregionen.pdf>

- Plan, bygg og geodata

### 1.2 Utredningens problemstillinger

Kongsbergregionen er nå inne i et arbeid med å utforme en ny strategi. Som en del av dette arbeidet er man interessert i å få utarbeidet en analyse/utredning som gir innspill til framtidig organisering og innretning. Nærmere bestemt ønsker Kongsbergregionen å få belyst følgende problemstillinger:

- Er Kongsbergregionen bestående av de rette kommunene i dag?
  - Hvorfor bør vi fortsette i dagens form?
  - Hva taler eventuelt for en endring?
- Hvordan vil den kommende regionreformen påvirke vårt regionsamarbeid?
  - Nye oppgaver til fylkeskommunene
  - Samarbeidet mellom fylke og region/kommune
- I og med at Kongsbergregionen er delt på midten mellom to store fylker, vil dette gjøre samarbeidet vanskeligere?
- Hvordan skal vi forstå begrepet Kommuneblokk, og hvilke mulighetsrom gir dette oss som vi ikke utnytter i dag?
- Hvilket nytt mulighetsrom gir Regionreformen kommuneregionene?
- Hvordan bør vi som region posisjonere oss regionalt og nasjonalt?
- Er det omkringliggende kommuner som bør inviteres inn i regionsamarbeidet?
- Er det regioner eller kommuner andre steder i landet vi bør knytte nærmere samarbeid med?

## 2. Hvordan kan regionreformen påvirke regionsamarbeidet?

Regionreformen vil, dersom den blir gjennomført i tråd med anbefalingene fra Ekspertutvalget (Hagen-utvalget), overføre en rekke oppgaver til de nye regionene. Dette gjelder for en rekke av de områdene som er nevnt under alle de fem hovedsatsingsområdene i Kongsbergregionenes strategiplan for 2010-2021. Kort kan nevnes<sup>2</sup>:

- **Næringsutvikling og arbeidsplasser:** Oppdragsgiveransvar for minst halvparten av det offentlige midler som i dag forvaltes av Innovasjon Norge; ansvar for oppgavene og virkemidlene som i dag ligger til Siva; ansvar for Regionalt næringsprogram som i dag ligger til fylkesmannen samt midlene til investeringer og bedriftsutvikling i landbruket (IBU-midlene).
- **Kommunikasjon/infrastruktur/samferdsel:** Kjøp av regionale jernbanetjenester; utbygging av bredbånd.
- **Steds- og områdeutvikling:** Generell styrking av fylkenes rolle som samfunnsplanleggere; overføring av miljøoppgaver fra fylkesmannen; samordning av folkehelsearbeidet; økt rolle som tilskuddsforvalter (blant annet på kulturfeltet).
- **Kompetanse:** Fylkene får helhetlig ansvar for utdanning og kvalifisering etter grunnskole og fram mot arbeidslivet. Oppgavene fra IMDI og Kompetanse Norge og Statped overføres. Halvparten av NFRs næringsrettede forskningsportefølje overføres til regionene, men universitets- og høyskolesektoren forblir statlig.
- **Tjenesteutvikling:** De nye fylkene rustes opp gjennom flere oppgaver og synergier ved at eksisterende staber slås sammen. Det tillater økt spesialisering.

Per i dag eksisterer det en god del usikkerhet rundt hvilke oppgaver som faktisk vil bli overført til de nye regionene, men i det videre tar vi utgangspunkt i at Ekspertutvalgets forslag får gjennomslag. Vi legger også til grunn at regjeringens foreslåtte regionstruktur blir den gjeldene<sup>3</sup>.

### 2.1 Større strategisk handlingsrom

Ser en på hvordan Kongsbergregionen har anvendt midlene så langt, viser evalueringen fra Telemarksforskning (2018) at det meste har gått til digitaliseringsprosjekter<sup>4</sup>. Et sentralt element i Ekspertutvalgets utredning er at de nye regionene/fylkeskommune vil få et større ansvar for samfunnsutvikling i bredt. Innen næringsutvikling, innovasjon og forskning påpeker for eksempel ekspertutvalget at *”større lokal og regional frihet til å velge kombinasjon av virkemidler vil øke forutsetningene for at hvert fylke realiserer sitt potensial fordi virkemidlene blir tilpasset områdets muligheter og forutsetninger”*<sup>5</sup>. Dersom fylkeskommunene

<sup>2</sup> De ulike områdene og forslagene utdypes nærmere i: ”Rapport fra ekspertutvalg, februar 2018. Regionreformen. Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene.”

<sup>3</sup> Per i dag er det knyttet en viss usikkerhet til etableringen av Viken og regionstrukturen samlet.

<sup>4</sup> Telemarksforskning, 2018. Evaluering av samarbeidet i Kongsbergregionen. TF-notat nr. 3/2018.

<sup>5</sup> Rapport fra ekspertutvalg, februar 2018. Regionreformen. Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene.

skal være i stand til å fylle samfunnsutviklerrollen, er en trolig avhengig av å bruke kommuneregionene som ”ballspillere” og operatører i enda større grad enn før. Dette vil kunne gi Kongsbergregionen et større strategisk handlingsrom.

Gjennom å komme med velfunderte strategiske innspill til Viken fylkeskommune, kan det tenkes at en både vil kunne få til mer skreddersøm av politikken samt skaffe økte ressurser til å iverksette den. Særlig vil det ligge muligheter i den fasen der Viken er fersk. Det er da mye som må bygges opp og komme på plass. Dersom Kongsbergregionen bidrar med gode strategiske innspill i innkjøringsfasen, vil en være med på å støtte opp om og styrke den strategiske kapasiteten til den nye fylkeskommunen. Gitt det næringslivet og det offentlige virkemiddelapparatet som finnes i regionen, bør en ha gode forutsetninger for å bidra på næringsutviklings- og innovasjonssiden. Det er mange aktører som har bred strategisk innsikt samt erfaring med utforming og iverksetting av strategier. Dette kan Kongsbergregionen utnytte og sette i system i enda større grad enn hva som er tilfelle i dag.

Vi er klar over at næringslivet i Kongsbergregionen er svært heterogent og at de ulike kommunene har noe ulike interesser. Det vil selvsagt være viktig at en tar hensyn til dette, men det bør likevel være mulig å få til fellesinnspill. Et område som alle bør være interessert i er utvikling av næringsrettede utdanningstilbud tilpasset behovet til regionenes næringsliv. Infrastrukturutvikling er et annet område det bør være mulig å finne felles interesser på.

En annen dimensjon knyttet til større handlingsrom er koblet til størrelsen på de nye fylkene. De nye regionfylkene blir større enn de nåværende fylkeskommunene. Særlig gjelder dette for Viken. Det betyr at de nye fylkene, særlig i den første fasen av samhandlingen, vil få et for stort kontrollspenn siden kommunereformen ikke har lykket med å bringe antall kommuner ned til et håndterbart nivå. Det betyr at fylkene kan bli avhengig av å samhandle med kommune-grupper, om ikke annet så av rene kapasitetshensyn. Her ligger det også en mulighet for Kongsbergregionen. Man kan selv spille en rolle ved å ta initiativ overfor fylkene og komme med politikkinnsspill og forslag til strategiske grep. En slik rolle må selvfølgelig skaffes legitimitet gjennom mandat fra de deltakende enkeltkommunene.

## 2.2 Kongsbergregionen og forholdet til to store fylker

Både innen områdene næringsutvikling og arbeidsplasser, kommunikasjon/infrastruktur/samferdsel, steds- og områdeutvikling, kompetanse og tjenesteutvikling. På alle disse områdene vil det oppstå nye grensesnitt mellom fylkene og kommunene. For Kongsbergregionen er det da en utfordring at den må forholde seg til to fylker, Viken og Vestfold-Telemark (VT). Isolert dette hadde det vært enklest om den nye regionaliseringen hadde innebåret en BTV-løsning (Buskerud-Telemark-Vestfold) slik at alle samarbeidende kommuner kunne ha vært omfattet av én fylkeskommune.

Med den geografiske inndelingen som nå er valgt, vil hovedtyngden av Kongsbergregionen ligge i Viken og en mindre del i VT. Dette betyr at en må forholde seg til to integrasjonsprosesser, noe som i seg selv vil være krevende. En annen kompliserende faktor kan gjøre seg gjeldende når de nye regionene kommer over i en driftsfase. Kongsbergregionen vil da måtte forholde seg til at de sentrale planene i hver region utformes på ulike tidspunkter og tar utgangspunkt i forskjellige grunnleggende



perspektiver og forutsetninger. Dette vil kunne ha noe å si for hva de ulike kommuner er opptatt av å gi innspill på, når de må gjøre det og hvordan de må gjøre det. Det kan tenkes at dette gjør at en blir mer heterogene og at det blir vanskeligere med samkjøring av interesser. Det trenger imidlertid ikke være slik. Hvis kommunene knyttet til Vestfold-Telemark og Viken uansett ser likt på sakene, vil det ikke være noen utfordring. Snarere kan det være en styrke. Gjennom å få to regioner til å fremme felles ønsker/budskap, kan det i større grad være mulig å få gjennomslag over for ulike statlige myndigheter. En forutsetning for dette er at Vestfold-Telemark og Viken klarer å koordinere seg godt. Dette er noe Kongsbergregionen selv kan fremme ønske om over for de to fylkeskommunene samt være med på å legge til rette for.

Gjennom at fire av kommunene vil bli en del av Viken, kan det også ligge noen muligheter i at Kongsbergregionen blir tettere koplet opp mot hovedstadsområdet og mot den dynamikken som utspiller seg der, særlig innenfor FoU, innovasjon og næringsutvikling. Disse forholdene må ses opp mot de hindre som oppstår ved at regionen må krysse en fylkesgrense for klynge- og FoU-samarbeid mot Vestfold-Telemark, og da særlig for forholdet til Notodden og langs teknologi-aksen Kongsberg-Horten. Dette bør imidlertid ikke være noe stort problem. Det som først og fremst avgjør hva en får til her er de mulighetene som eksisterer og ikke fylkesgrenser. I tillegg har en også Universitet i Sørøst-Norge som sammenbindende aktør samt et felles regionalt forskningsfond (også Østfold deltar i dette).

Kongsbergregionens forhold til to store fylker ble også belyst gjennom Telemarksforskning (2018) sin evaluering av Kongsbergregionen. Tilbakemeldingene fra intervjuobjektene er jevnt over at dette ikke vil ha noe særlig betydning for samarbeidet i Kongsbergregionen. Erfaringene er at samarbeidet har fungert bra med dagens fylkesinndeling, og at man ikke ser at nye fylker vil ha noen stor betydning for det. Også intervjuobjektene viser til at det det av og til har vært en fordel å tilhøre to fylker for å få gjennomslag for Kongsbergregionens interesser.

### 2.3 Mer kake til fordeling?

Det relative forholdet mellom de ulike regionene vil kunne ha betydning for hvilken gjennomslagskraft de får. Av de nye regionene blir Viken den klart største. Dersom en klarer å koordinere seg godt internt, gir det muligheter for å få gjennomslag for ideer og skaffe seg ressurser fra nasjonale myndigheter. Kaken til fordeling vil da bli større, og dette er noe som Kongsbergregionen kan dra nytte av gjennom strategisk posisjonering.

Det kan også tenkes at en ikke vil klare å få uttelling for ”kjøttvekten”. Særlig i begynnelsen vil det være mye som må gå seg til og komme på plass. Både i Buskerud, Akershus og Østfold har ulike tilnærminger, systemer og interesser. Det kan gjøre at en ikke klarer å ta ut stordriftsfordelene, og i verste fall kan det tenkes at kostnadene vil være større enn nytten i startfasen.

Uansett hvilket av disse alternativene en ser for seg, blir det svært viktig å forankre samarbeidet i Kongsbergregionen i de nye fylkene. I evalueringen fra Telemarksforskning (2018) påpekes det at kan



bli vel så krevende å nå fram med Kongsbergregionens interesser framover. God forankring og synlighet blir av enkelte framhevet som spesielt viktig for å få tilgang på virkemidler med betydning for regional utvikling. I den forbindelse kan være nyttig å fremme interesser og være synlig i forbindelse med arbeidet med å bygge de nye fylkeskommunene. I Telemarksforskning (2018) sin evaluering trekker enkelte fram at Kongsbergregionen blir en utkant i begge de nye storfylkene, og at dette i seg selv er noe som fører til behov for å styrke samarbeidet. Dette gjelder både innen den eksisterende rammen, men det kan også være aktuelt å i større grad koble på og samarbeide med kommuner og kommune-regioner utenfor Kongsbergregionen.

Et moment som aktualiserer dette er det relative styrkeforholdet mellom de tre fylkeskommunene som går inn i Viken. Blant disse har Akershus det klart største folketallet, noe som kan gi kommunene her større gjennomslagskraft. Kongsbergregionen kan være med på å motvirke dette gjennom å være synlig og jobbe grundig med strategisk posisjonering.

### 2.4 Samarbeidet mellom fylke og region/kommune

Per i dag har de ulike fylkene noe ulike tilnærminger til hvordan samarbeidet med regionene foregår. Blant annet har en i Buskerud en egen regionkoordinator som har kontakt med en person bestemt person i hver region. Når de nye regionene kommer på plass, er det usikkert hvilken samarbeidsmodell som vil bli valgt i hver region. Dette vil bli gjenstand for et utviklingsarbeid, og Kongsbergregionen vil måtte forholde seg til både den modellen som blir valgt i Viken og Vestfold og Telemark. En implikasjon av dette er at en, avhengig av hvilke modeller som blir valgt, vil måtte utarbeide to noe ulike tilnærminger for hvordan en vil tilnærme seg og fremme sine interesser over for de to nye regionene.

### 3. Posisjonering regionalt og nasjonalt

Kongsbergregionen er en stor region som omfatter sju kommuner. Disse kommunene er spredt på fire ulike bo- og arbeidsmarkedsområder, og utfordringene og behovene varierer. Dette gir noen føringer for hvilke oppgaver det er mest hensiktsmessig for alle kommunene å samarbeide om. Det er samarbeid om digitalisering og tjenesteutvikling som har vært det dominerende samarbeidsområdet de senere årene, men i lys av kommune- og regionreformen er det behov for å vurdere den strategiske posisjonen til regionen.

Ved valg av posisjonering må en både ta hensyn til mulighetsområdet internt i Kongsbergregionen samt utenfor regionen. Dette innebærer at en både må analysere hvilke styrker og svakheter en har internt i regionen samt hvilke muligheter og trusler som eksisterer på regionalt og nasjonalt nivå. Hvilke mulighetsområder som en ny region gir er belyst i kapittel 2. I dette kapittelet ser vi på hvordan Kongsbergregionen kan organisere seg for å utnytte dette samt møte «konkurransen» fra andre kommuner og kommuneregioner. Hvordan posisjonere seg for å realisere regionens overordnede målsetninger?

#### 3.1 Kommune- og regionreformen – nye relative styrkeforhold

Både kommune- og regionreformen vil endre det relative styrkeforholdet mellom ulike regioner, kommuneregioner og kommuner. Dette er noe som Kongsbergregionen må ta hensyn til ved valg av strategi og posisjonering. Dersom Kongsbergregionen skal få muligheter til å få gjennomslag og påvirke, vil en trolig måtte samarbeide mer inngående og/eller bredere enn før. Dette er knyttet til flere dimensjoner:

- Folketallsmessig vil Akershus få en dominerende posisjon i Viken. Dette kan gjøre at det blir vanskeligere for Kongsbergregionen å nå fram med sine interesser i regionsammenheng alene.
- Tilsvarende vil Telemark utgjøre en relativt mindre andel av Vestfold og Telemark. Dette kan tenkes at det gjør det noe vanskeligere for Kongsbergregionen å få gjennomslag. Samtidig vil nok politikerne være opptatt av finne en god balansegang mellom interessene til Telemark og Vestfold i en startfase.
- Som følge av kommunesammenslåinger vil størrelsesforholdet mellom kommunene i de to nye regionene endre seg. I Viken vil man blant annet få Nye Drammen (Drammen, Nedre Eiker og Svelvik), Nye Asker (Asker, Røyken og Hurum), Moss og Rygge og Nordre-Follo (Ski og Oppegård), mens en i Vestfold og Telemark går fra 14 til 6 kommuner i Vestfold og får en sammenslåing av Bø og Sauherad. Dette gjør at flere kommuner styrker seg folketallsmessig sammenlignet med Kongsbergregionen. Både folketallet i seg selv samt reduserte transaksjons- og koordineringskostnader kan gjøre det relativt lettere for disse å nå frem med sine interesser.
- Flere store samferdselsprosjekter er under utbygging. Intercity-utbyggingen vil både redusere reisetiden nordover mot Innlandet og Nordre-Akershus, sørover mot Søndre-Akershus og

Østfold og vestover mot de kystnære delene av Vestfold og Telemark. I tillegg vil Ringeriksbanen bli bygget, noe som vil redusere reisetiden til Hønefoss sterkt. De nye infrastrukturprosjektene vil både ha betydning for bostedsattraktivitet, valg av arbeidssted og framtidig lokalisering av bedrifter. Sammenlignet med andre regioner, vil de nye prosjektene føre til en relativ svekking av Kongsbergregionen sin posisjon. Vil Kongsbergregionen klare å være attraktiv som bosted, holde på og å tiltrekke seg bedrifter samt den nødvendige kompetansen i framover?

Summerer en opp disse trekkene, er hovedbildet at Kongsbergregionen blir relativt sett mindre sammenlignet med andre kommuner og kommuneregioner samt kan bli relativt sett mindre attraktiv som bosted, arbeidsted og for næringslivet. Dette innebærer at det er behov for å ta noen strategiske grep for å styrke regionens posisjon. Slik Oxford Research vurderer det, har Kongsbergregionen tre hovedalternativer som kan benyttes:

- Styrking av samarbeidet med utgangspunkt i dagens kommuner
- Styrking av samarbeidet gjennom å inkorporere nye kommuner
- Styrking av samarbeidet gjennom strategisk samarbeid med andre

Disse er ikke gjensidig utelukkende, men kan både kombineres med hverandre samt med kommuneblokk. Hvordan kombinasjonen av dem bør være, må vurderes nøye ut fra en nytte/kostnadsbetraktning.

### 3.2 Styrking av samarbeidet med utgangspunkt i dagens kommuner

Dersom Kongsbergregionen skal være i stand til å nå sine overordnede målsetninger og møte ”konkurransen” fra andre regioner, er det ønskelig at en styrker det eksisterende samarbeidet. Hvis ikke Kongsbergregionen selv tar grep, står en i fare for at andre kommuner og kommuneregioner vil gripe eksisterende muligheter og styrke sin posisjon. For regionrådet blir det om å gjøre å finne ut på hvilke områder en ønsker å styrke innsatsen og hvordan det skal gjøres. Gitt de eksisterende forskjellene mellom kommunene samt de ressursene som en har, vil det trolig være mest hensiktsmessig å konsentrere seg om noen relativt få områder. En funksjon av dette vil være at det blir lettere å komme fram til noe som alle kommunene er interessert i. I tillegg vil en også få relativt kraftfulle satsinger, noe som gjør at nytte/kostnadsforholdet trolig blir bedre enn om en sprer midlene utover til mange prosjekter på ulike områder.

Dersom en ser på de overordnede målsetningene til Kongsbergregionen, skal organisasjonen blant annet arbeide for utvikling av regionen gjennom større grad av forpliktende samarbeid, ivareta interessene til regionen overfor fylket, stat og andre organer på region-, fylkes- og riksplan samt profilere regionen som et attraktivt boområde, arbeidsmarked og opplevelsesregion. I den foregående strategiperioden har dette kommet til uttrykk gjennom prioritering av fem innsatsområder; tilrettelegging for næringsutvikling og arbeidsplasser, kommunikasjon/infrastruktur, samferdsel, steds- og områdeutvikling, kunnskapsutvikling og tjenesteutvikling.

Ser en på hvordan Kongsbergregionen har anvendt midlene så langt, viser evalueringen fra Telemarksforskning (2018) at det mest har gått til tjenesteutvikling/digitalisering. Både for å være i stand til å møte konkurranse fra andre kommuner og kommuneregioner samt utnytte det handlingsrommet som regionreformen gir innen samfunns- og næringsutvikling, vil det være ønskelig at en arbeider mer med på områdene. For å få et godt helhetlig arbeid, vil det være viktig med en god koordinering og oppgavefordeling mellom de øvrige aktørene som jobber på feltet. Et alternativ kan være at Kongsbergregionen primært jobber med profilering av regionen og ivaretagelse av interessene over for øvrige myndigheter. Det kan også tenkes at Kongsbergregionen er en aktør som jobber for å skape et mest mulig helhetlig og koordinert regionalt nærings- og samfunnsutviklingsapparat.

### 3.3 Styrking av samarbeidet gjennom å bli flere

Et spørsmål som Kongsbergregionen må ta stilling til er om en er mange nok kommuner i dag eller om det vil være mer å hente gjennom å invitere inn flere omkringliggende kommuner. Dette handler i bunn og grunn om en avveining mellom mulighetene til å få gjennomslag og nå målsetningene og de økte transaksjons- og koordineringskostandene. Vil vinningen gå opp i spinningen?

Et argument som taler for å inkorporere flere kommuner er ”kjøttvekten” i seg selv. Det kan tenkes at det vil være lettere å få gjennomslag over for både regionale og statlige myndigheter dersom antall kommuner øker. Hvor mye gjennomslagskraften øker, vil imidlertid også være koblet til folketallet i de nye kommunene som blir med i samarbeidet. Dersom det er mange småkommuner, vil ikke ”kjøttvekten” øke vesentlig. På den andre siden kan inkorporering av nye kommuner i seg selv bidra positivt gjennom å løse opp i etablerte måter å gjøre ting på, gi noen nye relasjoner og mulig økt dynamikk.

Et moment som en også må ta hensyn til når det gjelder antall kommuner som inngår i samarbeidet er fylkeskommunenes transaksjons- og samordningskostander. Dersom antall kommuner i samarbeidet øker, vil disse kostnadene bli mindre. Det vil være lettere for fylkeskommunene å samarbeide med en stor kommunegruppe, noe som nevnt tidligere også kan gi bedre muligheter for å komme med politikkinspill og foreta strategiske grep. Et argument som trekker i samme retning er at det i Buskerud er relativt lite samarbeid mellom de ulike kommuneregionene i fylket. Dersom en trekker inn kommuner fra andre kommuneregioner i samarbeidet, vil dette bli møtt med velvilje hos fylkeskommunen. Det vil trolig også bidra til å gi Kongsberg økt ”goodwill” gjennom at kommunen tar en motorrolle vest i Buskerud.

De argumentene som taler for å utvide antall aktører i samarbeidet må veies mot transaksjonskostnader og evnen til å bli enige om strategi og satsinger. Et større antall kommuner vil nødvendigvis øke transaksjonskostnadene noe, men økningen trenger ikke være så stor. Det er mulig å tenke seg en modell der ikke alle kommunene trenger være med på alt, men der en kan velge ut fra hva som er mest sentralt for hver enkelt.

Dersom en sammenholder de mulige gevinstene med å ta inn flere kommuner i samarbeidet med kostnadene, er nettoen etter Oxford Research sin vurdering positiv. Den neste spørsmålet blir da

hvilke omkringliggende kommuner det kan være aktuelt å innlemme i samarbeidet. I Telemarksforskning (2018) sin evaluering blir i Buskerud Øvre Eiker og Sigdal nevnt som aktuelle for å delta i samarbeidet. Øvre Eiker var tidligere en del av Kongsbergregionen, men har senere konsentrert seg som deltakelse i Drammensregionen. I og med at Øvre Eiker ikke er med i kommunesammenslåingsprosessene i Drammensområdet, er det en del som peker på at det for Øvre Eiker igjen kan bli aktuelt med deltakelse i samarbeidet i Kongsbergregionen. I evalueringen stilte også enkelte spørsmål ved om kommunestrukturendringene i Midt-Telemark kan medføre behov for endret regiontilknytning for disse kommunene.

Slik Oxford Research ser det, vil det være gunstig å få med Øvre Eiker i samarbeidet. Det er en rimelig stor innpendling fra Øvre Eiker til Kongsberg, og en inkludering av regionen vil bidra til å styrke koblingen vestover. Det vil også være positivt for å skape en ”bro” til Drammensregionen.

Kommunene i Midt-Buskerud (Modum, Sigdal og Krødsherad) har en utfordrende strategisk posisjon. Det har ikke skjedd noe med kommunestrukturen her, og kommuneregionen er ikke systematisk koblet til de kommuneregionene i fylket som er sterkest næringsmessig. Både for Sigdal og Krødsherad bør det være mulig å få til en mer positiv utvikling gjennom å delta i Kongsbergregionen samtidig som disse kommunene har like utfordringer som flere av de som allerede deltar i Kongsbergregionen. Når det gjelder Modum vil det være gunstig å få dem med i samarbeidet, men det er usikkert om de selv ser på det som aktuelt. Dette er noe som må undersøkes nærmere.

Dersom en tar inn flere kommuner fra Buskerud vil det relative forholdet mellom kommuner fra Telemark og Buskerud endre seg. Teoretisk sett kan det blir mer sprik i interesser og ubalanse i forholdet, men i praksis vil kommunene trolig ha relativt sammenfallende interesser. De tre Telemarkskommunene drar i stor grad nytte av arbeidsplassene og utviklingskraften på Kongsberg.

### 3.4 Styrking av samarbeidet gjennom strategisk samarbeid med andre

Inkludering av andre kommuner er ikke det eneste verktøyet som kan benyttes for å gjøre endringer i samarbeidskonstellasjonen. Gjennom samarbeid og nettverk med andre kommuner og kommuneregioner er det mulig å få tilgang på ressurser og utviklingsmuligheter som regionen ellers ikke ville vært i stand til å få tilgang på eller som kan bidra til å forsterke det regionen allerede sitter på.

Ved en beslutning om hvem regionen vil samarbeide med og hvordan en vil gjøre det, er det svært viktig at regionen tar utgangspunkt i sine overordnede målsetninger og strategier. Samarbeid med andre er ikke et mål i seg selv, men kun et virkemiddel for å realisere målsetningene og strategiene. Det innebærer at Kongsbergregionen først må få den nye strategien på plass før en kan gå detaljert inn på mulige samarbeidspartnere. Gitt hva vi allerede nå har innsikt i, er det likevel mulig å si noe om hvordan et samarbeid kan organiseres og hvem som kan være blant de mest aktuelle samarbeidspartnere.

Det finnes to hovedmodeller for organisering av et strategisk samarbeid med andre kommuner og kommuneregioner:

- Etablering av faste relasjoner til en kommune eller en kommuneregion.
- Samarbeid med en bestemt kommune eller kommuneregion som kan tilføre mest på det aktuelle området. Hvem en vil samarbeide med vil da variere over tid.

For å vurdere hva som er mest hensiktsmessige av disse alternativene, må en både vurdere hva en kan oppnå, transaksjonskostnadene og prosessen med å få på plass et tillitsfullt forhold. Våre erfaringer viser at det tar tid å forstå hverandre og bygge opp tillitt. Dette taler for at det er mest å hente på å etablere mer langsiktige strategiske relasjoner med kommuner og kommuneregioner. En implikasjon av dette igjen er at dette krever at en har en del til felles med disse når det gjelder hva en ønsker å oppnå og hvordan en ønsker å gjøre det.

Hva er så de praktiske, strategiske implikasjonene for Kongsbergregionen av dette? Vest for Oslo har Asker og Bærum en lang tradisjon for å samarbeide med hverandre, og disse danner en tung blokk. Skal både Kongsberg- og Drammensregionen være stand til å demme opp for denne samt møte konkurransen fra andre kommuner og kommuneregioner på Østlandet, vil det være hensiktsmessig at de to regionene etablerer et nærmere strategisk samarbeid. Gjennom dette vil en i større grad være i stand til å etablere et tyngdepunkt vest i Viken. Kongsberg- og Drammensregionen vil både kunne samarbeide om tjenesteutvikling, samfunns- og næringsutvikling og kompetanseutvikling.

Dersom en ser på andre kommuner det kan være interessant å samarbeide nærmere med, kan Horten og Raufoss være aktuelle. Begge disse kommune har næringsklynger som fikk NCE-status i samme tidsperiode som NCE Systems Engineering, men får ikke lenger finansiering fra klyngeprogrammet. Både dette og felles utviklingsmuligheter mellom de ulike næringsmiljøene gjør at et samarbeid kan være interessant.

### 3.5 Kommuneblokk og muligheter

Hverken som begrep eller fenomen ser kommuneblokk ut til å ha fått særlig fotfeste i en norsk politisk kontekst. Det uttrykkes blant annet gjennom at betegnelsen er lite benyttet i forskningslitteratur på kommunale samarbeidsformer. Det ser heller ikke ut til at det i dag eksisterer interkommunale samarbeidsformer hvor partene bruker betegnelsen kommuneblokk- det mangler altså empiriske uttrykk i en norsk kontekst.

Kommuneblokk- diskusjonen har imidlertid vært oppe til debatt blant kommunene på Helgeland, hvor NIVI-analyse gjennomførte en kommuneblokkutredning i 2016. Tilsvarende har Vanylven, Herøy og Sande kommuner vært inne i en prosess med å utrede et kommuneblokksamarbeid, som alternativ til kommunesammenslåing<sup>6</sup>. NIVI går også inn på kommuneblokk i rapporten «Læringspunkter fra kommunereformen», fra 2018 som omhandler fornyelse av det interkommunale samarbeid.

---

<sup>6</sup>Nørve, Andreas Chr "Kommuneblokk bedre enn samanslåing?" Kronikk. Kommunal Rapport 16.03.2018

beidet blant kommunene på Søre Sunnmøre. I rapporten omtales kommuneblokk som «*et fast geografisk samarbeidsområde som grunnlag for forsterket regionalt samarbeid om samfunnsutvikling og andre kommunale kjerneoppgaver*»<sup>7</sup>. Videre blir kommuneblokk i rapporten definert på følgende måte<sup>8</sup>:

- En kommuneblokk er en gruppe nært sammenhørende kommuner med felles utfordringer og sterke felles interesser i den kommunale virksomhet
- Kommuneblokken er et naturlig samarbeidsområde for lovpålagte kjerneoppgaver og kan bli en ny regionkommune
- Kommuneblokken har minst 15-20.000 innbyggere og tilfredsstiller de viktigste faglige kravene til geografisk funksjonelle og faglig bærekraftige kommuner

Kommuneblokk er altså sammenslutninger av geografisk sett nærstående kommuner med mange/ eller ulike former for samarbeidsavtaler. Det er en form for samarbeid som er frivillig og et forsøk på å samordne/ koordinere de ulike samarbeidsområdene<sup>9</sup>. I det siste er begrepet aktualisert i forbindelse med kommunesammenslåingen, da som et alternativ til sammenslåing. Betegnelsen slik det er benyttet, er dermed ikke like relevant for Kongsbergregionen. Blant annet begrunnet i at kommunen i Kongsbergregionen er ulike, spenner på tvers av fylker og ikke inngår i en felles funksjonell region som sådan.

Slik begrepet er benyttet tidligere må Kommuneblokk, må forstås som:

- et alternativ til kommunesammenslåing, i geografisk funksjonelle regioner (et kontekstuell forhold av mindre relevans her)
- en samarbeidsform som dreier mot stor grad av formalisering (utforming av stor relevans her).

Det er imidlertid slik at kommuneblokk, på samme måte som andre begreper, kan være åpent for ulike forståelser, tolkninger og innhold. Hvordan man betegner ulike former for interkommunale samarbeid er i grunn mindre viktig i denne sammenhengen - mulighetsrommet finnes helt uavhengig av hvilken terminologi man bruker. Kommuneblokk kan således være et alternativ for å få til et tettere samarbeid mellom kommunene, men det kan også være andre former for organisering av samarbeidet som kan være like godt egnet.

---

<sup>7</sup> Vinsand, Geir (2018) "Læringspunkter fra kommunereformen" NIVI Rapport 2018:1 s. 26

<sup>8</sup> Ibid

<sup>9</sup> Måkestad Elisabet (2003) Veien mot interkommunalt samarbeid. Hovedoppgave i statsvitenskap.



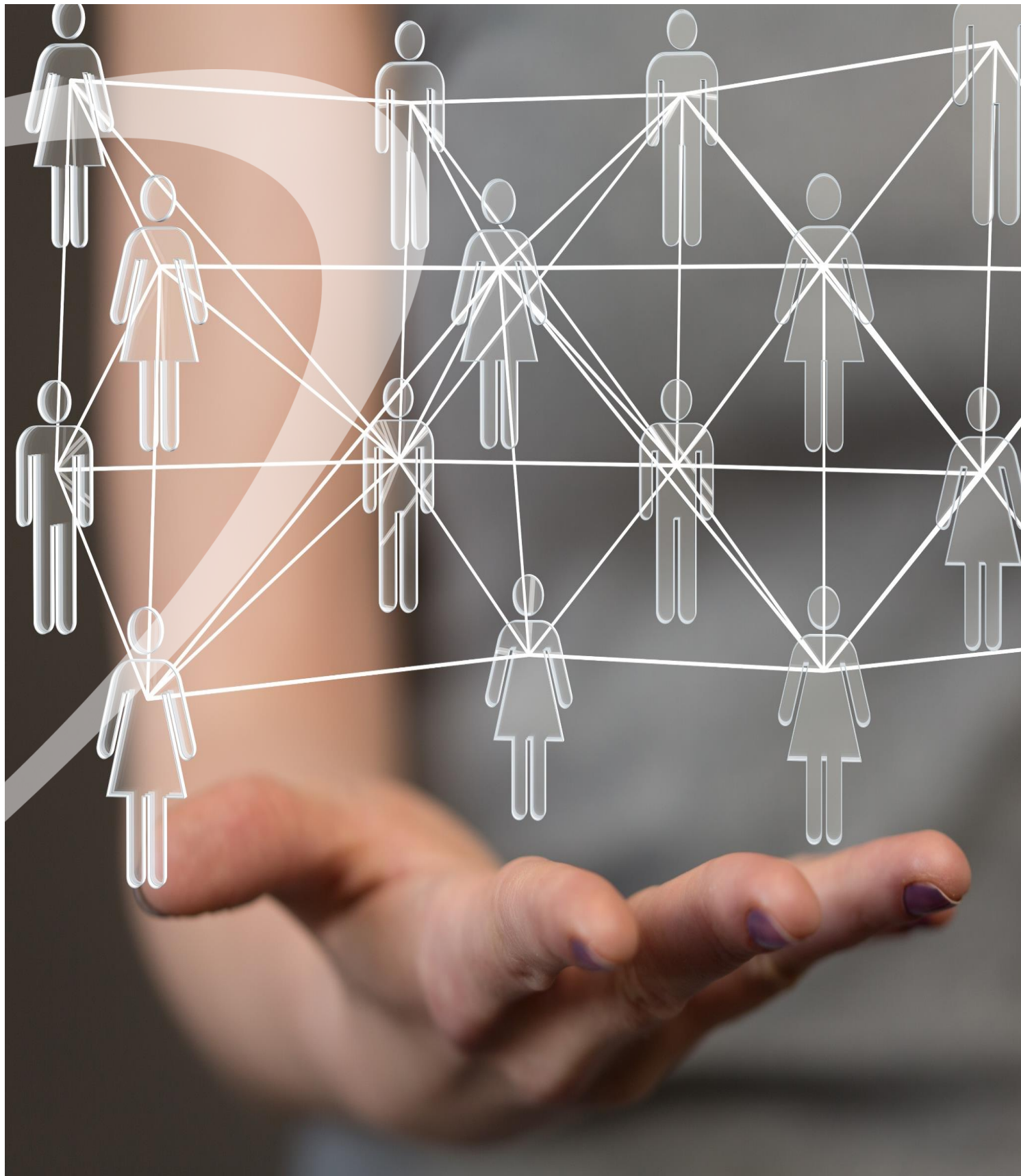
## 4. Oppsummerende vurdering

Kommune- og regionregionformen gir et større mulighetsrom og en annen konkurransesituasjon. Skal Kongsbergregionen være i stand til å utnytte handlingsrommet og møte konkurransen fra andre kommuner og kommuneregioner på Østlandet, vil det være hensiktsmessig å foreta endringer i både fokus og organisering. I tillegg til tjenesteutvikling/digitalisering, bør det legges større vekt på samfunns- og næringsutviklerrollen. Her vil både de nye regionene få et større ansvar samt få tilført nye oppgaver og ressurser. Dette gir Kongsbergregionen et mulighetsrom som bør utnyttes.

Når det gjelder selve organiseringen av arbeidet, anbefaler vi at en:

- Jobber for å inkorporere flere kommuner i samarbeidet. En bør undersøke om det kan være aktuelt for Øvre Eiker og kommunene i Midt-Buskerud (Modum, Sigdal og Krødsherad) å bli med i Kongsbergregionen. Dette vil kunne gi noe økt slagkraft og nye impulser.
- Arbeide for å få på plass et tettere strategisk samarbeid med Drammensregionen. Gjennom dette vil en i større grad være i stand til å etablere et tyngdepunkt vest i Viken som kan være med på å løfte større utviklingsprosjekter på et spekter av områder.

Blant disse alternative er det vår vurdering at det vil være aller mest å hente gjennom å få på plass et tettere strategisk samarbeid med Drammensregionen.



#### DANMARK

Oxford Research A/S  
Falkoner Allé 20  
2000 Frederiksberg  
Danmark  
Tel: (+45) 3369 1369  
office@oxfordresearch.dk

#### NORGE

Oxford Research AS  
Østre Strandgate 1  
4610 Kristiansand  
Norge  
Tel: (+47) 4000 5793  
post@oxford.no

#### SVERIGE

Oxford Research AB  
Norrländsgatan 11  
103 93 Stockholm  
Sverige  
Tel: (+46) 08 240 700  
office@oxfordresearch.se

#### FINLAND

Oxford Research Oy  
Fredrikinkatu 61a  
00100 Helsinki  
Finland  
www.oxfordresearch.fi  
office@oxfordresearch.fi

#### BRUXELLES

Oxford Research  
C/o ENSR  
5. Rue Archimède  
Box 4, 1000 Brussels  
www.oxfordresearch.eu  
office@oxfordresearch.eu

#### LATVIJA

Oxford Research SIA  
Vīlandes iela 6-1  
LV-1010, Rīga, Latvija  
Tel.: (+371) 67142503  
http://oxfordresearch.lv  
info@oxfordresearch.lv